

El debate sobre Política Exterior común en la Convención Europea

Francisco Aldecoa Luzarraga

Introducción

El objetivo de este documento de trabajo es exponer el debate político subyacente que se está desarrollando en la Convención en materia de Política Exterior Común, teniendo en cuenta que quien escribe estas líneas no está en la cocina de la Convención, sino que dicho análisis se basa en los textos que está produciendo la misma, en la bibliografía comparada al efecto y desde la concepción que mantengo de la Política Exterior Común¹. Se trata de un estudio llevado a cabo hasta el 20 de diciembre, fecha en que debatieron en el seno de la Convención los resultados de los dos Grupos de Trabajo referentes a la Acción Exterior y a la Defensa, y que significará la finalización de la fase de debate político². Ahora comienza la de redacción de la Constitución.

Para llevar a cabo este análisis se parte de la presentación de los presupuestos teóricos que fundamentan la posición en materia de política exterior. A continuación se consideran, a partir de las preguntas de Laeken y de la reducción que hace la Convención de su alcance en el mandato del Grupo de Trabajo de Acción Exterior, los interrogantes más relevantes, a mi juicio, que sintetizan los debates políticos y académicos de la última década en torno a la política exterior.

Junto a la documentación procedente de los trabajos de la Convención y del Grupo de Trabajo "Acción Exterior" se han tenido en cuenta como referencias obligadas algunas aportaciones gubernamentales e institucionales: la propuesta Aznar-Blair-Chirac, las contribuciones franco-alemanas, el *Memorándum* del Benelux, la Resolución del Parlamento Europeo sobre la distribución de competencias, las Comunicaciones de la Comisión y su documento de trabajo, propuesta de Constitución Europea, denominado "Penélope". A pesar de que la defensa es un elemento constitutivo de la Política Exterior Común, inseparable de ésta, el estudio detallado de los avances en materia de Política Europea de Seguridad y Defensa se dejará para otro Documento de Trabajo, dado que es competencia de otro Grupo de Trabajo, sin perjuicio de que se

¹ Francisco ALDECOA LUZARRAGA, "Los cambios recientes en la Sociedad Internacional como estructura de oportunidad para el desarrollo de las Relaciones Internacionales de la Unión Europea", en: Fernando M. MARIÑO (ed.), *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, Madrid, Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, 1998, pp. 25-62.

² Los resultados de los trabajos de los dos Grupos se recogen en sendos Informes Finales. Véanse respectivamente: GRUPO DE TRABAJO VII, "ACCIÓN EXTERIOR", *Informe Final*, 16 de diciembre de 2002, (CONV 459/02); GRUPO DE TRABAJO VIII "DEFENSA", *Informe Final*, 16 de diciembre de 2002, (CONV 461/02). Todos los documentos oficiales de la Convención Europea pueden encontrarse en la página-web <http://www.european-convention.eu.int>.

haga mención expresa a su importancia a la hora de elegir una opción de política exterior concreta.

Presupuestos teóricos previos

Me encuentro entre los autores que ponemos el acento en revalorizar el papel creciente de la Unión Europea en la escena internacional y el desarrollo de su Política Exterior Común, ya que entiendo que lo auténticamente relevante es que exista una relativa Política Exterior Común, aunque ésta tenga algunas lagunas, incluso relevantes³. En este sentido, hago más las palabras de Fulvio Attinà: "La Unión Europea es un actor único en el marco histórico actual de las Relaciones Internacionales. Nos hallamos en un proceso federativo de corte internacional, diferente de cualquier otra forma de cooperación intergubernamental, que ha obligado a los sistemas políticos nacionales a adaptarse a la aparición de estructuras políticas de carácter supranacional"⁴.

Progresivamente se pasa de la ausencia de la Comunidad Europea en el mundo, en la década de los ochenta, a la presencia progresiva de la Unión Europea en la sociedad internacional de la globalización, a partir de los noventa, en que nace y se desarrolla la Política Exterior Común, ya que se produce la mutación de una Comunidad económica en una Unión de naturaleza política⁵. Chris Patten, Comisario de Relaciones Exteriores, destaca el cambio profundo que se produce en una década a pesar de las evidentes limitaciones: "Nosotros no cantamos al unísono pero sí cantamos en armonía. No hemos logrado una política única pero tenemos una política común. Algunas veces actuamos como europeos y otras como Europa. La política de cada Estado contribuye al esfuerzo colectivo"⁶.

Los factores que, de forma específica explican este cambio cualitativo, así como sus condicionantes posteriores en cuanto al alcance, desarrollo y características de la política exterior de la Unión son:

- a) Los cambios producidos en la sociedad internacional como consecuencia de la reestructuración del poder político mundial, sobre todo a través de la globalización, que se manifiesta en sus aspectos externos a partir del fin de la Guerra Fría. La sociedad internacional de la globalización se convierte en una estructura de oportunidad para el desarrollo de la Unión Europea como actor civil de la globalización. En efecto, la Unión Europea y la globalización se encuentran estructuralmente vinculadas, habiéndose convertido hoy la Unión Europea en actor civil de la globalización, gracias a que ésta última se ha beneficiado de las experiencias integradoras de la Unión Europea⁷.

³ En esta misma dirección, el Informe Final del Grupo de Trabajo "Acción Exterior" valora muy positivamente los progresos alcanzados en la mayor presencia internacional de la Unión Europea y el desarrollo de una política exterior europea. Véase al respecto los puntos 2 y 9 del Informe Final del Grupo de Trabajo VII, de 16 de diciembre de 2002 (CONV 459/02).

⁴ Fulvio ATTINÀ, "La Comunidad Europea, ¿organización internacional o sistema político?", *Papers Revista de Sociología*, nº 41, monográfico dedicado a actores internacionales, 1993.

⁵ He analizado detenidamente el proceso político por el cual Europa ha pasado de carecer de presencia internacional a convertirse en un actor de la sociedad internacional de la globalización en: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002, pp. 350-390.

⁶ Chris PATTEN, "No, the fact is the European Union stands united". *Herald Tribune*, 2 de enero de 2002. Véase también el artículo del mismo autor, recordando lo que ha avanzado la Política Exterior Común en estos diez últimos años, desde la crisis de la guerra del Golfo a la crisis del 11 de septiembre: "In defense of Europe's foreign policy", *Financial Times*, 16 de octubre de 2001.

⁷ Mario TELÒ y Paul MAGNETTE, "Justice and Solidarity", en: F. CERUTTI y E. RUDOLPH (eds.), *A Soul for Europe*, vol I, 2000, p. 51.

- b) La mutación de la Comunidad europea de naturaleza económica en una Unión Europea de naturaleza política, a través de un proceso continuado de reforma en el Acta Única Europea de 1986, el Tratado de Maastricht de 1992, el Tratado de Amsterdam de 1997 y el Tratado de Niza de 2001. La Unión Europea todavía no se encuentra consolidada como realidad política autónoma de forma definitiva y convive con los Estados miembro, que hasta la mutación monopolizaban la política exterior.
- c) El nacimiento, crecimiento y desarrollo de una Política Exterior Común de base europea, que actúa cuando existe un interés fundamental en común y convive con la de los Estados miembro. A pesar de ello la Política Exterior Común tiende a consolidarse e incrementar su eficacia relativa. Progresivamente se está invirtiendo la relación entre ambas políticas, de forma que la Política Exterior Común está pasando a condicionar la política exterior de los Estados y a reemplazarla en sus elementos fundamentales⁸.
- d) La ampliación de la Unión Europea de doce a quince miembros y, próximamente, a veinticinco en 2004 y veintisiete en 2007. De este modo la Unión Europea tenderá a ser Europa, alcanzando una mayor dimensión no sólo en los ámbitos cuantitativos de población, renta, comercio, territorio, miembros..., sino en los aspectos cualitativos. Se han incorporado tres países neutrales -aunque con distinto tipo de neutralidad- Suecia, Austria y Finlandia, que junto con Irlanda, que ya estaba, van a exigir un alcance y contenido de la Política Exterior cada vez más autónoma. Por otra parte, se incorporarán próximamente Estados atlantistas, lo que puede añadir matices a la política exterior europea.
- e) Este nuevo actor internacional se basa en un modelo de sociedad diferente a los alternativos en la sociedad internacional de la globalización, la sociedad del bienestar, y está diferenciándose aún más, ya que existe un vínculo entre política interior y exterior. Esto tendrá efectos en el tipo y calidad de respuestas internacionales que da el modelo europeo, y explica que las diferencias con los otros modelos no sean casuales ni coyunturales sino estructurales y de fondo, y además cada vez más acentuadas, estableciéndose una política exterior civil.

El análisis que se va a desarrollar del debate político y la reforma de la Política Exterior Común se hace a partir de cuatro presupuestos teóricos que se explicitan:

- La Unión Europea, como hemos dicho, existe como actor de la sociedad internacional desde los noventa, y desempeña papeles reales en ella cada vez crecientes, gracias en gran medida a la existencia de una Política Exterior Común, tanto en cuanto a concepción como en cuanto a resultados⁹.
- Esa concepción unitaria de la actuación exterior se basa en valores compartidos, intereses comunes y la misma visión del mundo, así como en el propio modelo de resolución de conflictos, que ha significado la solidaridad de hecho desde los cincuenta a través de un método económico y de la creación de la sociedad de bienestar a través de la instauración de un modelo social y de cohesión.

⁸ En este sentido, Sánchez Rodríguez, antes de la aplicación del Tratado de Maastricht, ya percibió que "las políticas exteriores nacionales de carácter individual tenderán a restringirse y limitarse en una medida proporcional a la eficacia real de la PESC; los grandes trazos de la política exterior y de seguridad serán objeto de concertación o de acciones comunes, y a los Estados miembro les corresponderán únicamente las pequeñas pinceladas." L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, "La Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de la Unión Europea", *Gaceta Jurídica de la CE*, número monográfico sobre el Tratado de la Unión Europea, septiembre de 1992, pp. 97-130.

⁹ Véase Hazel SMITH, *European Union Foreign Policy*, London, Pluto Press, 2002, pp. 1-33.

- En la sociedad internacional de la globalización existen distintos modelos alternativos que durante estos años cada vez se diferencian más, como defienden los planteamientos del Nuevo Regionalismo¹⁰. Una de las características del modelo europeo en cuanto reestructuración del sistema político en curso es el concepto de soberanía compartida, superador del concepto clásico del Estado-nación, que supone la articulación funcional y normativa en diferentes niveles de gobiernos y de representación política¹¹.
- La Política Exterior de la Unión Europea se fundamenta en la dimensión externa de su modelo de sociedad de bienestar que pretende transformar el propio sistema de organización de la sociedad internacional a través de fórmulas de regulación, partiendo de la premisa de que la globalización es gobernable.

El objetivo de la Convención es reforzar la posibilidad de que la Unión Europea juegue más papeles en la sociedad internacional, teniendo en cuenta la génesis y desarrollo de la Política Exterior Común actual sin ignorar sus características específicas, que no son las propias de la política exterior de los Estados, y a partir de la revalorización de su existencia. Habermas, en este sentido, considera que a más Europa más posibilidad de presencia exterior: “en la medida en que buscan una nueva regulación concreta de la economía global, que contrarreste las consecuencias económicas, sociales y culturales no deseadas, las naciones europeas tienen una razón para construir una nación más fuerte, con mayor influencia internacional”¹².

Presentación de los temas políticos centrales objeto de debate

Los trabajos de la Convención están poniendo de manifiesto una serie de debates y de interrogantes sobre el modelo futuro de la política exterior europea. La pregunta más relevante -pero que quizás se está olvidando- es la que plantea la misma Declaración de Laeken: “¿Cómo hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en un nuevo mundo multipolar?”¹³. Se trata, en definitiva, de la pregunta clave cuya respuesta fundamenta la política de responsabilidad¹⁴.

La Declaración de Laeken, a través de esa pregunta y otras en el mismo sentido, expone la reflexión sobre la finalidad de la Unión Europea, cuál ha de ser su misión: “Europa debe asumir su responsabilidad en la gestión de la globalización”¹⁵. Según Laeken la misión es, por tanto, jugar papeles importantes en la sociedad internacional de la globalización con el objeto de incidir en ella, erigirse en una alternativa a la misma desde el modelo europeo de sociedad del bienestar y la visión europea de las relaciones internacionales. En definitiva, el objetivo político de la Unión Europea en el siglo XXI resulta actualizado, y pasa de ser el logro de la paz entre europeos a la gestión de la globalización, incorporándose al proyecto europeo la idea de los verdes

¹⁰ Mario TELÒ, *European Union and New Regionalism*, London, Ashgate, 2001.

¹¹ F. SCHARPF, “Community and Autonomy: Multilevel Governance in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, vol. 1, 1994, pp. 219-242.

¹² Jürgen HABERMAS, “Por qué Europa necesita una Constitución”, *New Left Review*, nº 11, nov-dic. 2001, p. 12.

¹³ Declaración de Laeken, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, en: <http://www.ue.eu.int>

¹⁴ Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “La Unión Europea en el proceso de globalización. Avances de la Política Exterior europea”, *Revista de la Unión Europea de la UNED*, nº 3, verano 2002; F. ALDECOA LUZARRAGA, “La política de responsabilidad de la Unión Europea como potencia civil: una aportación a la Agenda de Paz”, *Tiempo de Paz*, nº 65, verano 2002, pp. 37-59.

¹⁵ Un interesante estudio de la Declaración de Laeken desde el punto de vista del papel internacional de la Unión Europea es: Juan Antonio CARRILLO SALCEDO, “El futuro de la Unión Europea. Algunas reflexiones sobre el papel de Europa en el mundo contemporáneo a la luz de la Declaración de Laeken”, *Revista de Occidente*, febrero de 2002, pp.13-27.

de la gestión del planeta¹⁶.

A continuación, la Declaración de Laeken plantea, dentro de esa misión general, una lista de interrogantes sobre cómo reforzar y mejorar la coherencia y eficacia del conjunto de la Política Exterior Común, bien entendido que la misma no es sino una de las muchas reformas necesarias para que la Unión pueda alcanzar su finalidad, siendo la principal la profundización en su propio modelo político, económico y social.

- a) ¿Cómo formular una política exterior común y una política de defensa más coherente?
- b) ¿Hay que reactualizar las tareas de Petersberg?
- c) ¿Cómo podría fijar mejor la Unión sus objetivos y sus prioridades y garantizar que se ejecuten más adecuadamente?
- d) ¿Cómo aumentar, por otra parte, la coherencia de la política exterior europea?
- e) ¿Cómo reforzar la sinergia entre el Alto Representante y el Comisario competente en estas cuestiones?
- f) ¿Debemos seguir reforzando la representación de la Unión en los foros internacionales?
- g) ¿Qué hacer con la división en tres pilares?.

La Convención Europea comenzó sus actividades el 28 de febrero de 2002, dividiendo sus trabajos en tres etapas: escucha, estudio y redacción. La primera de ellas trataba de recoger a través de debates en sesión plenaria las inquietudes de los convencionales y su postura respecto a las necesidades de reforma planteadas por la Declaración de Laeken. En las primeras sesiones de debate de marzo y abril, dedicadas a qué se espera de la Unión Europea y a las misiones de la Unión Europea, quedó claro el consenso general en cuanto que la Unión debía jugar más papeles en la escena internacional. Posteriormente, los días 11 y 12 de julio de 2002, se celebró la sesión plenaria relativa a la acción exterior de la Unión Europea, de la cual surgió la necesidad de reformar los instrumentos y procedimientos de actuación exterior de forma que la Unión fuera capaz de desempeñar los papeles que le corresponden en la escena internacional¹⁷.

En el marco de la segunda fase, la de estudio, se decidió la creación de dos Grupos de Trabajo específicos para el estudio de la acción exterior, uno general de acción exterior y otro dedicado a las cuestiones de defensa, del que no nos ocuparemos aquí. Se fijó el mandato de cada Grupo, esto es, las materias y aspectos que habían de estudiar a partir de los resultados de los debates generales en sesión plenaria. De su análisis se deduce que existe una reducción respecto de las tareas encomendadas en Laeken, dado que se refieren sobre todo a cuestiones de eficacia y coherencia¹⁸:

- a) ¿Cómo deben definirse y elaborarse los intereses de la Unión?

¹⁶ No podemos olvidar el papel trascendental que ha desempeñado el Partido Verde alemán en la revitalización del proyecto político europeo, tanto en la redacción de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea como en el lanzamiento del debate sobre el futuro de la Unión. Véase al respecto: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, "La innovación política europea y su dimensión exterior", *Política Exterior*, nº 91, enero-febrero 2003.

¹⁷ El Presidente de la Convención, Valéry Giscard d'Estaing haciendo el balance de la primera fase, la de escucha, llamaba la atención sobre que el único ámbito en que los convencionales han demandado una ampliación de las competencias ha sido en el ámbito exterior. Valéry GISCARD D'ESTAING, "Las últimas noticias sobre la Convención Europea", *El País*, 22 de julio de 2002.

¹⁸ El mandato del Grupo de Trabajo "Acción Exterior" se incluye en el documento de creación de la llamada "segunda hornada" de Grupos de Trabajo. NOTA DE LA SECRETARÍA A LA CONVENCION, *Grupos de Trabajo segunda hornada*, 19 de julio de 2002, (CONV 206/02).

- b) ¿Cómo asegurar la coherencia de la acción de la Unión, coordinando todos los instrumentos de los que dispone (incluida la ayuda al desarrollo, la acción humanitaria, la asistencia financiera, la política comercial, etc.)?
- c) ¿Cómo lograr que el proceso decisorio permita a la Unión ampliada actuar de forma rápida y eficaz en la escena internacional? ¿En qué medida el recurso al método comunitario podría extenderse a otros ámbitos de acción y aumentar su eficacia? ¿Cómo podría flexibilizarse la regla de la unanimidad?
- d) ¿Qué lecciones pueden extraerse de la experiencia obtenida con la creación del puesto de Alto Representante de la PESC? ¿Qué margen de iniciativa se le puede atribuir? ¿Cómo asegurar que dispone de los recursos, incluso financieros, necesarios?
- e) ¿Qué modificaciones de las disposiciones para la representación exterior de la Unión podrían reforzar la influencia de la Unión en el plano internacional? ¿Cómo obtener una mayor sinergia entre la actividad diplomática de la Unión y la de los Estados miembro?

El mandato rebaja algo las ambiciones del debate iniciado en Laeken, y está especialmente en la lógica técnica y de eficacia más que en la de grandes opciones constitucionales, toda vez que parece que en la misma Declaración ya se avanzaba parte de ese contenido propio de un debate constitucional. El Grupo de Trabajo finalizó sus trabajos en diciembre de 2002, presentando un Informe Final donde da cabal cuenta de estos interrogantes pero que aún deja algunas cuestiones abiertas, bien por no haberse alcanzado consensos en el Grupo, o bien por tener que esperar al debate institucional¹⁹. Los resultados de los trabajos de los distintos Grupos creados servirán de base para los trabajos de la tercera fase de negociación, que comienza ahora en enero, y en la cual se examinarán las distintas propuestas de textos legislativos.

A mi entender los resultados del Grupo de Trabajo no resuelven totalmente la cuestión fundamental: ¿cómo lograr una Unión Europea “que fomente, desde la profundización del modelo social europeo, el desarrollo sostenible en una UE comprometida con el fin de la pobreza en el Mundo y la gestión progresista de sus consecuencias, como los flujos migratorios”?²⁰.

Con objeto de recuperar la ambición del debate iniciado en Laeken y los debates políticos y académicos mantenidos a lo largo de la última década planteamos diez grandes temas subyacentes, que son la raíz de los temas políticos fundamentales, que serán objeto de nuestro análisis posterior, en los cuales las opciones políticas y reformas concretas cambiarán según cómo se resuelvan. Se trata de cuestiones de modelo, manifestadas en instrumentos y procedimientos, que suponen distintas opciones para alcanzar el objetivo fijado de la gestión de la globalización. No hay duda de que surgen otros muchos debates, igualmente de importancia, pero que no vamos a contestar aquí. Estos temas revelan una distinta concepción de la Política Exterior Común y se resuelven de manera diferente:

- a) ¿Principios inspiradores de la política exterior europea implícitos o explícitos?
- b) ¿Modelo federal o modelo intergubernamental?
- c) ¿Acción exterior o política exterior?
- d) ¿Defensa del interés nacional o política de responsabilidad?

¹⁹ GRUPO DE TRABAJO VII, ACCIÓN EXTERIOR, *Informe Final*, 16 de diciembre de 2002, (CONV 459/02).

²⁰ Véase la Contribución de Josep Borrell, Diego López Garrido y Carlos Carnero a los trabajos de la Convención, Contribución nº 138, de 12 de noviembre de 2002 (CONV 394/02).

- e) ¿Potencia civil o potencia militar?
- f) ¿Diplomacia común o representación intergubernamental?
- g) ¿Una o varias velocidades?
- h) ¿Gobierno europeo o gestión técnica?
- i) Eficacia, unidad y coherencia ¿Soluciones políticas o soluciones técnicas?
- j) ¿Tiene límites Europa?

¿Principios inspiradores de la política exterior europea implícitos o explícitos?

De la Política Exterior Común, esto es, de la actuación de la Unión en la última década y del mandato de Laeken ya se atisba cuál ha de ser la presencia de la Unión en la escena internacional, cuál es su modo de entender las relaciones internacionales. Es necesario ahora ver en qué medida esto se recoge en la declaración de principios y objetivos que ha consensuado el Grupo de Trabajo y que se recomienda que se inserte en el futuro Tratado constitucional. Esas características de la concepción europea de la política exterior serían, a mi entender, las siguientes:

- La dimensión externa de los valores de la Unión a través de la promoción y la defensa de la democracia y de los derechos humanos plasmados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- La regulación o la búsqueda de una sociedad internacional democrática y de Derecho, porque el Derecho es el único límite eficaz a la arbitrariedad de los Estados y, por tanto, la base para cualquier proyecto de paz y estabilidad.
- La cooperación como modo de actuación y de gestión de los problemas internacionales y nunca la imposición, lo que se logra en marcos multilaterales.
- La dimensión externa del modelo económico y social de la Unión que se ha mostrado como eficaz en la propia Unión arbitrando un sistema competitivo y solidario a la vez, donde la sociedad queda por encima del Estado y el mercado. La dimensión externa del modelo social ha de inspirar todas las actuaciones tendentes a luchar contra la pobreza, la exclusión social y la definición de la política europea de inmigración.
- La utilización de su “potencia” como factor de atracción y estabilidad en el mundo.

Estas características demuestran que existe una concepción común, uniforme y progresiva de las relaciones internacionales por parte de todos los miembros de la Unión, que es consecuencia del modelo social de bienestar común, esto es, responde a valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo. Todas ellas han sido plasmadas de una u otra manera en la definición de principios y objetivos de la acción exterior de la Unión Europea que el Grupo de Trabajo recomienda que se incluya en el Tratado²¹. La discusión está ahora en consensuar en qué medida estos principios y objetivos se incluyen en el nivel constitucional o si únicamente quedan en el nivel de desarrollo.

¿Modelo federal o modelo intergubernamental?

En la Convención, tanto en las sesiones plenarias como en los Grupos de Trabajo, está siempre latente el debate de la concepción inspiradora en cada una de sus propuestas y el debate entre federalistas e intergubernamentalistas. En materia de política exterior esto se pone especialmente de manifiesto por tratarse de una materia

²¹ Véase al respecto el punto 2 de la Parte A “Recomendaciones”. GRUPO DE TRABAJO VII, ACCIÓN EXTERIOR, *Informe Final*, 16 de diciembre de 2002, (CONV 459/02).

propia de la alta política. En principio, el modelo federal posibilita mejor la Política Exterior Común que el alternativo. Así, Habermas entiende que para que Europa pueda influir en el mundo son necesarias una Federación y una Constitución.²²

En unos casos esta dialéctica se hace patente como consecuencia de los debates generales y, en otros, en aspectos específicos de la política exterior. En relación a los debates generales puede verse las repercusiones que presenta en la política exterior la arquitectura institucional: si se opta por reforzar el Consejo o, por el contrario, la Comisión tiene consecuencias diferentes en la definición y ejecución de la Política Exterior Común. Lo mismo puede decirse si se decide mantener el sistema de pilares, o si se acepta el esquema de árbol o, al menos, de desarrollo (por medio de etapas). Igualmente presenta enorme relevancia el establecimiento de los principios, de los objetivos, generales y específicos, las competencias, la financiación, el sistema de conclusión de acuerdos internacionales...

Desde un punto de vista específico, predominaría el principio federal si la política exterior fuera constitucionalizada como competencia propia²³, si el 'Señor PESC' se incorporara a la Comisión, si se decidiera por mayorías cualificadas, desapareciendo la unanimidad, si tiene unidad y coherencia el conjunto de la Política Exterior, si se establece una Política Exterior equivalente a las originarias en la definición y gestión... La fórmula intergubernamental sería todo lo contrario, implicaría que se mantengan los pilares, que la competencia fuera de los Estados miembro, ni siquiera concurrente, que la institución decisoria y predominante fuera el Consejo, y el 'Señor PESC' dependiera de éste, se diera un reforzamiento del Presidente del Consejo y los órganos encargados de preparar y aplicar la PESC estuvieran compuestos por delegados nacionales y no por funcionarios comunitarios²⁴.

Al día de hoy cabe preguntarse hasta dónde ha llegado el acuerdo en el seno de la Convención en relación al modelo federal-intergubernamental en las cuestiones generales, y podemos decir al menos que:

- Se ha manifestado el consenso de desarrollar el modelo comunitario y no permitir involuciones, al menos desde un punto de vista formal, aunque hay propuestas institucionales de primacía del Consejo y el Consejo Europeo, que no estoy seguro de que no supongan un vaciado del modelo comunitario.
- Existe ya el consenso plasmado en el artículo 1 del Anteproyecto de Tratado Constitucional de 28 de octubre de que las políticas comunes serán gestionadas según la "fórmula federal", lo que afecta a la Política Exterior Común de forma indirecta, dado que algunos de sus componentes son políticas comunes (política comercial común, dimensión exterior de otras políticas comunes: agricultura, pesca, transportes, competencia)²⁵.

²² J. HABERMAS, "Por qué Europa necesita una Constitución", *op. cit.*, p. 12

²³ En tal demanda coinciden el Parlamento Europeo y la Comisión, si bien ésta última prevé la competencia propia de la Unión como culminación de un sistema de fases. Véase respectivamente: PARLAMENTO EUROPEO, Resolución de 16 de mayo de 2002 sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembro (A5-0133/2002) basada en el Informe Lamassoure, en: <http://www.europarl.eu.int>; COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission "Un projet pour l'Union Européenne"*, 22.05.2002, COM (2002) 247 final, en: <http://europa.eu.int>.

²⁴ Entre las contribuciones al debate político, las tesis más intergubernamentalistas en materia de política exterior son las defendidas por el Reino Unido. En este sentido, Blair en una reciente intervención defendía una política exterior común llevada a cabo por consenso entre los grandes, esto es, entre aquellos Estados que disponen de recursos diplomáticos, militares y económicos. Véase al respecto: TONY BLAIR, *Europe Speech*, 27 November 2002; en: <http://europa.eu.int/futurum>.

²⁵ CONVENCION EUROPEA, *Anteproyecto de Tratado Constitucional*, 28 de octubre de 2002, (CONV 369/02).

- Hay acuerdo sobre la superación del sistema de pilares, al parecer reemplazado por una estructura de árbol aunque todavía sin decidir qué tipo de árbol -en su caso, si se trata de un arbusto, esto es, con un débil tronco común- y las características de la forma de decidir.
- Se ha manifestado la intención de procurar la desaparición del veto y de la unanimidad en las decisiones aunque sin clarificar los procedimientos de toma de decisiones, bien entendido que no tiene que quedar cerrado en la Constitución, sino que se puede dejar abierto y permitir su adaptación de forma progresiva.

En relación al aspecto concreto de la Política Exterior Común, el Informe del Grupo recomienda el mantenimiento del actual sistema de atribución de competencias, con la gestión de la Comisión para las políticas comunes y el modo de decisión intergubernamental en materia de Política Exterior y de Seguridad Común²⁶. En este caso, en el que en el seno del Consejo Europeo, los Estados en cada momento deciden qué áreas revisten para ellos interés común y, en consecuencia, la actuación común. A pesar del consenso existente en relación a la eliminación de los pilares, las dos áreas principales de la Política Exterior Común seguirían manteniendo, según el Informe, procedimientos diferenciados de concepción, definición, decisión y aplicación.

La novedad más relevante entre los resultados del Grupo es la sugerencia de crear un Representante Exterior Europeo, nombrado por el Consejo y Vicepresidente de la Comisión que garantizaría la unidad y coherencia entre las dos esferas diferenciadas de la política exterior. Jean-Luc Dehaene, Presidente del Grupo de Trabajo, reconocía la imposibilidad de llegar a un enfoque innovador, dadas las divergencias irreconciliables entre los miembros de la Convención, divididos entre los partidarios del intergubernamentalismo y los que pedían una comunitarización de la Política Exterior Común²⁷.

¿Qué queda pendiente? Casi todo, sobre todo si se tiene en cuenta que, gran parte del debate federal-intergubernamental depende del modelo de arquitectura institucional adoptado, lo que no se ha empezado a debatir hasta ahora mismo y será una discusión que, previsiblemente, esté abierta hasta el último momento. Lo más probable es que el modelo final tanto de la Unión Europea como de su Política Exterior responda a la fórmula de federalismo intergubernamental, caracterizado por combinar la supranacionalidad y el intergubernamentalismo, beneficiándose tanto del valor añadido de la gestión supranacional como del impulso político intergubernamental²⁸.

La discusión entre el modelo federal e intergubernamental se trata de un debate que no es baladí, sino un tema central que afecta a todos los demás. Debe llegarse a una solución ecléctica, incluso quizás ambigua, teniendo en cuenta que existe un enfrentamiento fuerte entre posiciones casi antagónicas, ampliadas por sus respectivas opiniones públicas. Por tanto, hay que buscar una fórmula en que se sientan cómodas ambas posiciones de intergubernamentalistas y federalistas, que permita dos lecturas, al menos en la fase de aprobación, no tanto en la de ejecución. Un ejemplo de solución mixta, admitida generalmente por parte de ambos es el propio

²⁶ Puede extraerse la conclusión del mantenimiento del statu quo en cuanto a competencias procedimientos de los puntos 1 y 6 de la Parte A del Informe Final, "Recomendaciones" y de los apartados 7, 16 y 17 de la parte B, "Informe detallado de los debates". GRUPO DE TRABAJO VII, *Informe Final*, 16 de diciembre de 2002, (CONV 459/02).

²⁷ LAURENT ZECCHINI, "L'Europe veut se donner un ministère des affaires étrangères", *Le Monde*, 20 décembre 2002.

²⁸ M. CROISAT y J-L. QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 1999, p. 145.

esqueleto de Anteproyecto de Tratado Constitucional, presentado por el Presidium el 28 de octubre pasado²⁹.

¿Acción exterior o política exterior?

Tanto en las propuestas a la Convención, en los debates en sesión plenaria, en el Anteproyecto de Constitución y en los debates y el Informe del Grupo de Trabajo el término que se utiliza es el de 'acción exterior'. Sin embargo, es completamente distinto a utilizar la expresión 'Política Exterior' o 'Política Exterior Común', que es la que se emplea en Laeken³⁰. La acción exterior es mucho menos que una política exterior.

La Declaración de Laeken alude a la Política Exterior Común explícitamente y la Convención da un paso atrás con el término de 'acción exterior'³¹. Se suele entender que la noción de 'acción exterior', además de ser menos rigurosa, es más neutra y menos ambiciosa que la de 'política exterior', ya que ésta implica una filosofía, unos objetivos generales y específicos, unos instrumentos, un presupuesto y una cierta unidad y coherencia así como una programación. Sin embargo, la acción puede ser únicamente una respuesta ante acontecimientos sin una cierta programación, unidad o coherencia. Por tanto, el alcance de un término y otro es muy diferente. No son sinónimos ni mucho menos, sino que hay una diferencia que es de orden, no de grado.

La reivindicación histórica de los federalistas es que la Política Exterior Común sea equivalente a la Política Agrícola Común y es, igualmente, lo que piden el Parlamento Europeo en la Resolución sobre Competencias y la Comisión en su contribución de mayo pasado³². La propuesta de Constitución elaborada por la Comisión –llamada coloquialmente “Penélope”– se refiere a ella como “Política de Relaciones Exteriores”. En definitiva, incorpora la terminología clásica en esta institución, ya que pretende asimilarla a su competencia de Relaciones Exteriores, si bien reforzándola al dotarle de la expresión de “política” y añadiendo a la misma el segundo pilar³³.

Se trata de un debate vinculado al anterior pero que presenta aspectos operativos de enorme relevancia: si es política común, y no acción exterior, le afectaría la fórmula federal del artículo 1 del Anteproyecto de Tratado en la gestión de la política exterior, lo que no ocurriría si se trata de una acción. En todo caso, teniendo en cuenta que la incorporación de la expresión “política” es un salto cualitativo relevante, tanto para la política exterior como la defensa se puede establecer algún sistema de fases o pasarelas con periodos transitorios, como ya estableciera el Proyecto de Tratado de la Unión Europea aprobado por el Parlamento Europeo en 1984³⁴.

²⁹ CONVENCION EUROPEA, *Anteproyecto de Tratado Constitucional*, 28 de octubre de 2002, (CONV 369/02).

³⁰ “Política Exterior Común” es un término utilizado por numerosos autores como Brian White. Véase al respecto: Brian WHITE, *Understanding European Foreign Policy*, New York, Palgrave, 2001.

³¹ Uno de los interrogantes de Laeken plantea: “¿Cómo formular una política exterior común y una política de defensa más coherente?”, Declaración de Laeken, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, en: <http://www.ue.eu.int>

³² Véase respectivamente, la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de mayo de 2002 sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembro (A5-0133/2002) basada en el Informe Lamassoure, en: <http://www.europarl.eu.int>, y COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission “Un projet pour l’Union Européenne”*, 22.05.2002, COM (2002) 247 final, en: <http://europa.eu.int>.

³³ EUROPEAN COMMISSION, *Constitution of the European Union Working Document*, December 2002, en: <http://europa.eu.int/futurum>.

³⁴ La Comisión Europea, en sus dos Contribuciones a la Convención, considera la aplicación a la Política Exterior y de Seguridad Común del método comunitario, con plena iniciativa de la Comisión y decisión del Consejo, según distintas mayorías, lo que no se haría de golpe, sino progresivamente, por etapas. Véase respectivamente: COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission “Un projet pour l’Union Européenne”*, 22.05.2002, *op. cit.*, y COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *For the European Union, Peace, Freedom and Solidarity. Communication of the Commission on the Institutional Architecture*, 04.12.2002, COM (2002) 728 final. Entre las contribuciones a los trabajos de la Convención, Alain Lamassoure también propone el establecimiento de una

En el mismo sentido, Hazel Smith reconoce que la Unión Europea cuenta ya con una Política Exterior, comparable a la de los Estados, aunque sea diferente, en cuanto que ofrece resultados y presenta una única concepción y aplicación³⁵. Si esta Política Exterior es ya una realidad, ahora hay que aprovechar el Tratado Constitucional para posibilitar su desarrollo, estableciendo los instrumentos que permitan superar sus actuales limitaciones.

Existe ya el consenso, que se refleja en el Anteproyecto de Tratado Constitucional, de regular conjuntamente en la parte segunda dedicada a las políticas y acciones de la Unión todos los instrumentos de la acción exterior, lo que refuerza la unidad en la concepción de la misma. Estos son la política comercial, la cooperación para el desarrollo, los aspectos exteriores de las políticas interiores, la política exterior y de seguridad común, -que comprende la política exterior, en sentido estricto, y la gestión de crisis-, y la celebración de acuerdos internacionales. La Comisión en su propuesta de Constitución de diciembre -Penélope-, también adopta un enfoque unitario, si bien es más exigente y exhaustiva, considerando que para que la Unión pueda cumplir sus tareas debe poder ejercer en el exterior las mismas competencias que en el interior.

En la misma dirección el Informe del Grupo de Trabajo señala en la recomendación nº 1 la utilidad de agrupar todas las disposiciones relativas a la política exterior, si bien se mantendrían procedimientos distintos dependiendo del área concreta. Esta medida contribuye a reforzar la concepción global y unitaria de la Política Exterior Común, sobre todo, en cuanto que se verían afectados por los principios y objetivos generales en materia de acción exterior.

Es importante resaltar que en este debate entre acción exterior y política, además de inclinarnos claramente, como no puede ser de otra manera, por la “política”, debemos añadir “exterior común”. Debemos aclarar que esta política exterior es “común”, lo que no implica, ni exige, ni hace necesario que sea única, sino que en la fase actual de desarrollo convive con la política exterior de los Estados y, por lo tanto, únicamente sustituye a ésta en los casos que previamente se haya acordado como consecuencia de la aceptación de un interés común europeo.

Aceptar la fórmula “acción” es un paso atrás, dado que el Tratado de Maastricht de 1992 y sus reformas de Amsterdam y Niza ya reconocen la Política Exterior y de Seguridad Común, aunque con un sesgo intergubernamental. Incluso, en este caso, muchos autores -entre los que me encuentro- han puesto el énfasis en que en la medida en que el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea le exige unidad y coherencia con las políticas comunes, ésta también se volvía, de alguna manera, común en cuanto que participaba, aunque fuera implícitamente, de una programación, decisión y ejecución en común en gran parte de sus elementos. Por tanto, consagrar el término de acción exterior es, en cierta medida, un paso atrás.

¿Defensa del interés nacional o política de responsabilidad?

De la Declaración de Laeken se deduce un mandato claro en relación a cuál ha de ser la finalidad de la construcción europea: la gestión del planeta. Se formula así una doctrina de la responsabilidad internacional de Europa, fruto de la recepción de la concepción de la ética mundial³⁶. Aunque ni en los objetivos del Anteproyecto de

política exterior, competencia propia de la Unión, a través de un método por etapas. Véase al respecto: Contribución de Alain Lamassoure a la Convención Europea, Contribución nº 26, 14 de mayo de 2002 (CONV 46/02).

³⁵ Hazel SMITH, *European Union Foreign Policy*, London, Pluto Press, 2002, pp. 1-33.

³⁶ Se recogen así las tesis de intelectuales como Delors o Küng. En el caso de este último véase: Hans KÜNG, *Una ética mundial para la economía y la política*, Madrid, Trotta, 1999. Véase también: Sigrun MOGEDAL, *Ética, relaciones internacionales y desarrollo. Las responsabilidades que enfrentan los países desarrollados frente a los nuevos retos*

Tratado Constitucional, ni en el Informe Final del Grupo de Trabajo de Acción Exterior, se recoja explícita y taxativamente esta novedosa concepción como misión de la Unión Europea, en la última redacción del Informe sí se percibe una cierta inspiración en la doctrina de la responsabilidad, así como la idea europea de la contribución a la gobernanza mundial³⁷.

La defensa de los intereses europeos aceptada como objetivo de la acción exterior, en definitiva, se entiende como la suma de los intereses nacionales, el mínimo interés común. Entre los objetivos e intereses europeos habría que incluir la gestión del planeta, lo que recoge en parte la filosofía del Informe del Grupo de Trabajo. El paso a la formulación de una política de responsabilidad responde a la lógica de pasar del realismo político y de la geoestrategia de la Guerra Fría a la política de responsabilidad de la geoeconomía y la geosociedad de la sociedad internacional de la globalización. Esta transformación se refleja en el paso de la defensa de intereses a la gestión de la globalización.

La nueva filosofía no es cómo sacar ventajas en la competencia mundial, sino cómo resolver en común los problemas de la globalización; no tanto cómo defendernos, sino cómo construir una sociedad internacional distinta que no exija tanta defensa; no cómo combatir a los enemigos, sino cómo hacer para no tener enemigos. Se trata, en definitiva, de una actualización del método comunitario de resolución de conflictos, que ha conseguido la pacificación del continente europeo a través de la solidaridad de hecho, es decir, de la utilización del mercado y de la cohesión, resolviendo los problemas estructurales que teníamos los europeos y que alimentaban nuestra guerra civil europea.

El papel de la Unión Europea no consiste en copiar ni en ser una alternativa a Estados Unidos en Política Exterior, sino en plantear un modelo alternativo de gestión del planeta, en el que no sólo se sientan cómodos los países desarrollados, sino, sobre todo, los que hasta ahora están padeciendo la globalización. No se trata de optimizar los intereses globales para la Unión, sino conseguir un modelo de gestión común del planeta en marcos multilaterales. En este sentido, Delors califica a la Unión Europea de laboratorio de experiencias que puede ayudar a organizar la sostenibilidad económica, medioambiental y social a escala mundial³⁸.

Esta concepción de la finalidad de la Unión Europea tiene repercusiones en muchas cuestiones y no sólo en principios y objetivos de Política Exterior, sino a la hora de definir el modelo social y su proyección exterior, la política de desarrollo sostenible, la participación en organizaciones multilaterales, la utilización del euro como elemento de incidencia en la reforma del sistema monetario internacional, la política comercial, la política agrícola común,... Esto es así porque la Unión Europea sólo podrá contribuir a la gestión de la globalización si se desarrolla y profundiza en su modelo político, económico y social.

¿Potencia civil o potencia militar?

éticos relacionados con el desarrollo, Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, 2002, en: <http://www.iadb.org/etica>.

³⁷ Véase al respecto el punto 2 de las recomendaciones del Informe Final, donde se contemplan los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión Europea. En el mismo sentido, considérese el punto 2 de la parte B de los debates del Grupo en que se sostiene que: "... la cuestión central no es saber si la Unión tiene una misión que cumplir, sino cómo debe organizarse para promover con eficacia y coherencia sus valores fundamentales, defender sus intereses comunes y contribuir al objetivo general de la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible en el mundo..." GRUPO DE TRABAJO VII, ACCIÓN EXTERIOR, *Informe Final*, 16 de diciembre de 2002, (CONV 459/02).

³⁸ Jacques DELORS, "Europe and Global Issues", Discurso ante el Banco Mundial, 4 de abril de 2001, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.

Whitman considera que una de las características de la política exterior europea es que es diferente a la de los Estados, no estrictamente consecuencia de una política de poder, sino que está fundamentada en intereses y valores comunes y articulada en torno a la noción de potencia civil³⁹. La fundamentación de la política exterior europea en valores e intereses comunes y su carácter civil está presente en la redacción de los principios e intereses en el Informe Final⁴⁰. El debate sobre si la Unión Europea debe convertirse en una potencia militar o una potencia civil es uno de los debates de fondo, que, incluso, está presente en la OTAN.

La opción europea desde la Cumbre de Helsinki hasta ahora era una política de defensa “soft”, es decir, un instrumento militar para la gestión de crisis por razones humanitarias, desarrollando los acuerdos de Petersberg, con objeto de acompañar su creciente presencia en el mundo. Sin embargo, su influencia como potencia global se basa en el peso de la Unión Europea en la sociedad internacional y se debe a su comercio global, a su política de cooperación al desarrollo, a la dimensión externa de su modelo social y de sus políticas comunes.

La noción de potencia militar, por el contrario, supone que el peso y la influencia de un actor en la sociedad internacional dependa de que cuente con una fuerza militar de disuasión. Se suele decir que es imposible una política exterior eficaz sin una política de defensa fuerte, que el éxito de la política exterior es la defensa, lo cual, a mi juicio, es rigurosamente falso si se plantea con carácter general, ya que es una obviedad resaltar que por muy buena que sea la política de defensa, si no hay una política exterior, ésta no sirve para nada. Por tanto, la política de defensa ha de ser un instrumento al servicio de la política exterior.

Entre las propuestas presentadas en relación al papel de la defensa en la Unión Europea hay muchas diferencias pero una vía de solución es desarrollar la primera fórmula, de potencia civil, completándola con una cláusula de solidaridad, que incluye la asistencia mutua en caso de guerra. Esta es la propuesta presentada conjuntamente por el eje franco-alemán y la propuesta de Constitución de la Comisión también la recoge de forma similar⁴¹. En cualquier caso, esta opción parece que no gusta ni a los neutrales ni al Reino Unido que teme que le haga sombra a la OTAN y repercuta en el debilitamiento del vínculo atlántico.

Por otro lado resulta necesario desarrollar y hacer más efectiva la Política de Seguridad y Defensa Común diseñada en Colonia y Helsinki en 1999 y operativa desde 2003. No se debe abandonar esta opción aunque es imprescindible mejorarla bastante, incorporando distintos instrumentos defensivos y la política industrial de armamento, tecnología, etc. pero, en ningún caso, perdiendo el carácter de potencia civil global en la sociedad internacional de la globalización.

El estudio del futuro de la defensa europea ha sido encomendado a otro Grupo de Trabajo, el VIII, presidido por el Comisario Barnier. Como no podía ser de otra manera, ambos Grupos de Trabajo han desarrollado sus trabajos en paralelo e, incluso, han celebrado una sesión conjunta. El mismo día, el 20 de diciembre, este Grupo presentaba su Informe Final a la sesión plenaria de la Convención⁴². Recomienda,

³⁹ R.G. WHITMAN, *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*, London, Macmillan, 1998.

⁴⁰ Véase al respecto el punto 2 de la parte A, “Recomendaciones”. GRUPO DE TRABAJO VII, ACCIÓN EXTERIOR, *Informe Final*, 16 de diciembre de 2002, (CONV 459/02).

⁴¹ Véase la Contribución a la Convención de Dominique Villepin y Joschka Fischer, que recoge la propuesta conjunta franco-alemana en el ámbito de la política europea de seguridad y defensa. Contribución nº 150, de 22 de noviembre de 2002 (CONV 422/02).

⁴² GRUPO DE TRABAJO VIII, DEFENSA, *Informe Final*, 16 de diciembre de 2002, (CONV 461/02).

entre otros aspectos, la actualización de las tareas de Petersberg, la mejora de las disposiciones relativas a la gestión de crisis, incrementar la flexibilidad en las decisiones y las actuaciones a través de la abstención constructiva y la cooperación reforzada, la adopción de una cláusula de solidaridad entre Estados miembro en caso de un ataque terrorista, la creación de un organismo europeo de armamento y de investigación estratégica y la atribución al Alto Representante de la dirección y coordinación de las tareas de defensa.

Las recomendaciones del Grupo de Trabajo VIII recogen en lo esencial el conjunto de propuestas de la Contribución franco-alemana en materia de defensa y, a mi juicio, permitirán desarrollar el carácter de potencia civil de la Unión Europea. La cláusula de solidaridad, en concreto, no es una cláusula de defensa colectiva y, por tanto, no resulta concurrente con la OTAN, toda vez que no se trata de una defensa territorial, sino de un medio para proteger a los Estados europeos de las amenazas terroristas procedentes de entidades no estatales a través de todos los instrumentos civiles y militares con que cuenta la Unión. Por otra parte, resulta llamativa la propuesta de avanzar hacia una política europea de armamentos a través de la creación de un organismo europeo de armamentos y de investigación estratégica. En cincuenta años se ha invertido la situación en Europa, en que los Estados europeos se rearmaban de espaldas y contra sus vecinos para pasar a desarrollar una política común de armamentos.

En la sociedad internacional de la globalización un actor influye más si es competitivo y no tanto por la capacidad defensiva, que será necesaria pero no es la que le da el liderazgo. En este sentido, existe una relación directa entre política de seguridad y defensa y la defensa de los intereses nacionales, y potencia civil y gestión de la globalización. El interés nacional, en ocasiones, únicamente se puede defender a través de la fuerza militar; la gestión de la globalización, por el contrario, exige especialmente gobierno económico, gobernanza y un abanico de instrumentos como la política comercial, la cooperación al desarrollo, la política tecnológica, medioambiental, etc. Es cierto que en alguna medida también puede requerir instrumentos militares pero únicamente como complementarios de los anteriores.

¿Diplomacia común o representación intergubernamental?

Dada la realidad política europea es necesario avanzar hacia la consecución de una diplomacia común europea que refleje en sus relaciones con terceros y en la escena internacional el estado actual de la integración europea. En el momento actual, la Comisión cuenta con Delegaciones ante terceros Estados y organizaciones internacionales para representar a la Comunidad Europea en los asuntos de su competencia. Por otra parte, la representación de las materias europeas correspondientes a los pilares intergubernamentales, especialmente la Política Exterior y de Seguridad Común, esto es, los aspectos puramente políticos de la actuación exterior, queda en manos de los Estados miembro, quienes los ejercen por un sistema de turnos a través de sus representaciones diplomáticas.

La situación actual de representación intergubernamental fragmentaria es un grave obstáculo para la unidad, visibilidad y coherencia de que tan necesitada se muestra la política exterior europea, y supone un requisito básico para un papel activo en la gestión de la globalización. Por ello, como viene demandando el Parlamento Europeo desde hace unos años, es necesario avanzar hacia la consecución de una Diplomacia Común Europea⁴³. “Común”, en ningún caso única, y compuesta tanto por los servicios diplomáticos de los Estados miembro como por el Servicio Exterior europeo, competentes ambos en la ejecución de la política exterior común. Este objetivo sólo es

⁴³ PARLAMENTO EUROPEO, Resolución sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea, 5 de septiembre de 2000, (A5-0210/2000).

posible si se instaura una cultura diplomática europea lo que podrá hacerse desde la formación reforzada en temas europeos y el conocimiento y el trabajo en común de los diplomáticos nacionales y los funcionarios europeos, por lo que resulta clave, entre otras medidas, la creación de una Escuela Diplomática Europea⁴⁴.

Uno de los consensos ya formados en la Convención es la conveniencia de dotar a la Unión Europea de personalidad jurídica internacional, lo que presenta enormes efectos en materia de representación, al hacer posible que las actuales Delegaciones de la Comisión puedan convertirse en Embajadas de la Unión Europea⁴⁵. Esta cuestión debe ser completada con una voz común en las organizaciones internacionales, cuestión directamente relacionada con la arquitectura institucional y la solución que se dé a la problemática de la representación institucional de la Unión Europea ante terceros.

La propuesta de crear Embajadas de la Unión, además de permitir que la voz de Europa se oiga en la escena internacional, reforzaría la visibilidad de la ciudadanía europea, objetivo de la Convención, tal y como demuestra el lugar destacado asignado por el Anteproyecto del Tratado. Allí donde los Estados miembro no cuenten con representación diplomática propia estas Embajadas podrían asistir a los ciudadanos comunitarios. Además los Estados no presentes que lo desearan podrían destacar un representante en la Embajada de la Unión Europea para hacerse cargo de las relaciones bilaterales, lo que, además de abaratar costos, reforzaría la percepción en el exterior de la Unión Europea como unidad política. No hay que desdeñar la importancia de que la Unión cuente con Embajadas propias para el gran número de Estados pequeños que formarán parte próximamente de la Unión y que no se encuentran representados en muchos lugares del mundo.

El Grupo de Trabajo, consciente de la importancia que tiene una cuestión como la representación exterior de la Unión en la eficacia de su política exterior, ha dedicado importantes esfuerzos tanto a la cuestión de la representación ante terceros Estados y organizaciones internacionales como a la Diplomacia Común, cuestiones en las que ha alcanzado un amplio consenso⁴⁶. En relación a la representación exterior, el Grupo recomienda que la Unión trate de ser miembro de pleno derecho en el mayor número de organizaciones internacionales posible, sin perjuicio de la pertenencia de los Estados miembro a las mismas. Cuando esto no esté previsto, se recomienda que obre por un cambio en los estatutos de las organizaciones internacionales para permitir su adhesión. Igualmente el Grupo se muestra a favor de una representación única de la zona euro ante las instituciones financieras internacionales.

Se acuerda que los Estados miembro intenten hallar cauces para coordinar mejor sus posiciones en las organizaciones y conferencias internacionales y que, cuando la Unión cuente con una posición única, sea representada por un solo portavoz en los foros internacionales en la medida de lo posible. Para mejorar la visibilidad y la continuidad, sobre todo en los casos de diálogo político, se recomienda que se encargue la representación de la Unión ante terceros al Alto Representante para la

⁴⁴ Hemos estudiado en otro lugar la importancia de la formación como paso para la constitución de una Diplomacia Común Europea. Véase al respecto: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La coordinación de la formación en materia comunitaria de los cuerpos diplomáticos de los Estados miembro*, Encuentro de Escuelas e Institutos Diplomáticos Europeos, Madrid, 20 y 21 de mayo de 2002. Se recogen expresamente algunas de nuestras propuestas en la contribución de Méndez de Vigo a los trabajos del Grupo VII. Véase: Contribución de Íñigo Méndez de Vigo al Grupo de Trabajo VII, "Hacia el establecimiento de una diplomacia común europea", 3 de diciembre de 2002, (WG VII-WD 55).

⁴⁵ En su segunda Comunicación a la Convención, la Comisión Europea propone que se lleve a cabo esta operación. Véase COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *For the European Union, Peace, Freedom and Solidarity. Communication of the Commission on the Institutional Architecture*, 4 December 2002, *op. cit.*, p. 12.

⁴⁶ Véanse respectivamente los puntos 13 y 7 de la Parte A de "Recomendaciones", del Informe Final del Grupo de Trabajo VII (CONV 459/02).

PESC.

Desde el punto de vista más estricto de la representación diplomática, ha recibido un amplio consenso la recomendación del Grupo de crear una Escuela Diplomática y un Servicio Diplomático de la Unión Europea, lo que supone un paso de primera magnitud hacia la constitución de una Diplomacia Común europea. En este sentido, apoyan las propuestas de convertir las Delegaciones de la Comisión en Embajadas de la Unión Europea, que reunirían a funcionarios procedentes de la Comisión y del Consejo y a diplomáticos nacionales en comisión de servicios. El Servicio Diplomático europeo dependería en los aspectos políticos intergubernamentales del Alto Representante y en los comunitarios del Comisario competente, lo que quedaría unificado en una sola persona si prospera la propuesta de crear un Representante Exterior europeo, que reúna en una sola persona los cargos de Alto Representante y responsable de la Comisión para las relaciones exteriores.

¿Una o varias velocidades en la Política Exterior Común?

El objetivo de permitir varias velocidades en el Tratado Constitucional en política exterior es pragmático, con objeto de que no marque el paso el más lento. Se trata al menos de que haya un equivalente a las cooperaciones reforzadas en materia de política exterior y defensa, aunque ya hay un cierto acuerdo de que se deben superar los umbrales de Amsterdam y Niza en este sentido. El Informe Final del Grupo de Trabajo no eleva ninguna recomendación específica en materia de cooperaciones reforzadas por falta del acuerdo necesario. Sin embargo, en los debates sí se recoge que algunos miembros consideran la oportunidad de “posibles formas de cooperación operativa entre un número limitado de Estados miembro, como “coalición de voluntades”, para llevar a cabo acciones operativas específicas en el marco de la aplicación de decisiones del Consejo”⁴⁷.

En caso de que esta sugerencia de mayor flexibilización se plasme en el Tratado, queda pendiente darle la forma concreta: las mayorías necesarias, la articulación, el deber de no obstaculización, etc. En todo caso, es importante recordar que la posibilidad de que existan varias velocidades va a permitir el avance general ya que impedir una decisión es gratis, pero ir en el pelotón de los torpes tiene su coste político.

¿Gobierno europeo o gestión y administración técnica?

La reforma institucional europea es una de las cuestiones más complejas a las que se enfrenta la Convención y que tiene repercusión directa en la unidad, coherencia, visibilidad y eficacia de la Política Exterior Común. Al Grupo de Trabajo de Acción Exterior se le ha planteado específicamente que considere los aspectos concretos del marco institucional específico de la Política Exterior Común, principalmente el papel del Alto Representante para la PESC y como mejorar la coherencia y eficacia de la acción exterior del conjunto. Sin embargo, el debate sobre la arquitectura institucional acaba de iniciarse en la Convención, lo que hace que muchas de las cuestiones institucionales de la Política Exterior Común queden aún sin perfilar. Sea cual sea la arquitectura final consensuada tendrá repercusión directa en el funcionamiento y eficacia de la Política Exterior Común.

El debate que subyace en las discusiones institucionales en esta materia ha sido puesto de manifiesto por Quermonne en un reciente estudio⁴⁸. Dado el alcance actual de la construcción europea que abarca ya a importantes ámbitos regalianos, este autor

⁴⁷ Punto 51 de la Parte B “Informe detallado de los debates”, Informe Final del Grupo de Trabajo VII “Acción Exterior” (CONV 459/02).

⁴⁸ Jean-Louis QUERMONNE, *La question du gouvernement européen*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Études et Recherches N° 20, Novembre 2002, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.

considera que es necesario dar un salto cualitativo y pasar de la gobernanza actual, propia de cuestiones económicas y técnicas a un verdadero gobierno europeo. Plantea, por tanto, con acierto a mi juicio, el debate entre una gestión técnica y un gobierno político europeo, lo que es especialmente relevante en el marco de la Política Exterior Común.

Tal gobierno, según Quermonne, no puede sino reflejar la doble naturaleza de la construcción europea, el federalismo intergubernamental, y tendrá que asociar, por tanto, a las dos fuentes de la legitimidad europea; la supranacional y la intergubernamental. Presentando y analizando diversas propuestas, se decanta por que se busque una fórmula de Gobierno mixto, que tome lo mejor de lo supranacional y lo mejor de lo intergubernamental, y que asocie bajo una unidad de dirección a la Comisión y al Consejo como las dos ramas del ejecutivo europeo.

Recientemente la Comisión ha presentado su Comunicación relativa a la arquitectura institucional en que presta un papel especial a la cuestión de la Política Exterior Común⁴⁹. Partiendo de un análisis similar al de Quermonne, la Comisión considera que el método comunitario, que asocia a la Comisión y al Consejo, representando a la doble legitimidad de la construcción europea, es el más indicado para la coherencia y eficacia de la Política Exterior. Para ello propone reforzar el papel de la Comisión en la dirección y gestión de la misma, a través de fusionar las funciones del Alto Representante para la PESC y el Comisario de Relaciones Exteriores en un Secretario de la Unión Europea con rango de Vicepresidente de la Comisión.

Este sería nombrado de común acuerdo por el Consejo Europeo y el Presidente designado por la Comisión Europea, y recibiría la investidura colegial del Parlamento Europeo. Igualmente sería responsable directamente ante el Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión y ante el Parlamento Europeo a partes iguales como miembro del colegio de comisarios. Tras un periodo transitorio en que compartiría el derecho de iniciativa en materia de la PESC con los Estados miembro, el Secretario de la Unión lo ejercería autónomamente, residiendo en él la iniciativa de la Comisión. El Secretario sería competente, igualmente, para representar a la Unión ante terceros, y dirigiría una única administración responsable de la ejecución de la política exterior, resultante de la fusión de los actuales servicios del Consejo, de la Comisión y los Estados miembro.

El Informe Final del Grupo de trabajo, como es lógico, no entra en el debate de la arquitectura institucional en su conjunto, pero sí se refiere a algunos aspectos de organización de las instituciones que tienen repercusión directa en la Política Exterior Común. En este sentido diversas recomendaciones del Grupo se encuentran muy próximas a las tesis de la Comisión que acabamos de examinar. Con objeto de mejorar la coherencia y eficacia entre instituciones y actores el Grupo recomienda la fusión de las funciones de Alto Representante para la PESC y Comisario de Relaciones Exteriores en un "Representante Exterior Europeo", muy similar al Secretario de la Unión Europea propuesto por la Comisión⁵⁰.

El nuevo Representante sería nombrado por el Consejo, en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno, por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión y refrendo del Parlamento Europeo. En materia de PESC recibiría el mandato directo del Consejo, ante quien resultaría responsable, gozaría de derecho de iniciativa, compartido con los Estados, que no requeriría aprobación por parte del

⁴⁹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *For the European Union, Peace, Freedom and Solidarity. Communication of the Commission on the Institutional Architecture*, 04.12.2002, *op. cit.*

⁵⁰ Véase el Punto 5 de la Parte A, "Recomendaciones" del Informe Final del Grupo de Trabajo VII (CONV 459/02).

Colegio de Comisarios. Como miembro de la Comisión -posiblemente Vicepresidente- presentaría las propuestas relativas a los aspectos comunitarios de las relaciones exteriores para su aprobación por el Colegio. Por último, a este Representante le sería encomendada la representación exterior de la Unión Europea, eliminándose el complejo sistema de la troika.

La principal diferencia entre ambos modelos residiría en que el Grupo le otorga una vinculación directa con el Consejo, quien formularía el mandato del Representante en materia de PESC y ante quien sería responsable. Ambas propuestas, la de la Comisión y la del Grupo de Trabajo, parecen muy relevantes a la hora de avanzar hacia la configuración de un gobierno político de la Política Exterior, lo que resulta un paso positivo para avanzar en la coherencia, visibilidad, unidad y eficacia de la Política Exterior europea. En cuanto que se encarga el conjunto de la responsabilidad en materia exterior a una sola persona, democráticamente elegido y responsable ante las dos legitimidades de la construcción europea, se avanza hacia la politización de la dirección de la política exterior.

Por otra parte, desde un punto de vista institucional se sugieren novedosas reformas que pueden resultar verdaderamente útiles para mejorar la coordinación y la eficacia de la actuación exterior europea. Nos estamos refiriendo a la recomendación del Grupo de crear un Servicio Europeo de Acción Exterior, reuniendo a funcionarios del Consejo y de la Comisión junto a funcionarios nacionales, bajo la autoridad del Representante Exterior Europeo, en lo que puede ser el germen de un verdadero Ministerio de Asuntos Exteriores Europeo.

Eficacia, unidad y coherencia ¿Soluciones políticas o soluciones técnicas?

El grueso de los debates en el seno del Grupo de Trabajo ha hecho referencia a cuestiones de eficacia y coherencia, esto es, se trata de mejorar los procedimientos actuales de forma que resulte beneficiada el conjunto de la definición y aplicación de la Política Exterior Común. Estas cuestiones están íntimamente ligadas a algunos de los debates políticos presentados anteriormente. En este sentido, ya llamábamos la atención sobre cómo optar por fórmulas federales de definición y gestión de la Política Exterior Común presenta el principal beneficio de la eficacia, aunque, como recordaba el Presidente del Grupo, Dehaene, en el actual estado de cosas, aún no es factible su asunción por gran número de convencionales y de Estados miembro.

Partiendo del statu quo en cuanto a competencias y procedimientos, el Grupo presenta una serie de recomendaciones dirigidas a incrementar la unidad, eficacia y coherencia del conjunto de la actuación exterior europea. Algunas de esas medidas ya se han comentado en otros puntos de este trabajo. Así, con el objetivo de mejorar la coherencia y eficacia entre instituciones y actores, se propone la instauración del puesto de Representante Exterior Europeo como fusión del Alto Representante y el Comisario de Relaciones Exteriores.

Con la misión de hacer más coherente y eficiente la actuación de cada institución se propone que se decida la separación del Consejo de Asuntos Exteriores del de Asuntos Generales, tal y como se propuso al Consejo Europeo de Sevilla de junio pasado pero sobre lo cual no se logró el acuerdo. Se recomienda que se cree en el seno de la Comisión un punto de coordinación de todas las cuestiones exteriores que podría recaer en el Vicepresidente de Relaciones Exteriores y eventual Representante Exterior Europeo. Con la idea de hacer más coherentes y eficientes las instituciones encargadas de los asuntos exteriores europeos y de la representación de la Unión en la escena internacional se recomienda la creación del citado Servicio Europeo de Acción Exterior, la Escuela Diplomática y el Servicio Diplomático de la Unión Europea.

En relación a los procedimientos de toma de decisiones ya hemos visto cómo el Grupo

no ha alcanzado avances sustantivos, y que recomienda que, a pesar de la eliminación de los pilares, se mantengan los distintos sistemas actuales propios de la PESC y de las materias comunitarias. Para asegurar la coherencia entre las dos áreas se recomienda la creación de “iniciativas conjuntas” por parte del Representante Exterior Europeo y la Comisión.

No se han logrado acuerdos sobresalientes en relación a la extensión de la mayoría cualificada en la toma de decisiones en materia de Política Exterior y de Seguridad Común. En este sentido, el Grupo recomienda que se recurra al máximo a las disposiciones actuales de mayoría cualificada y a las fórmulas de flexibilidad como la abstención constructiva. Sí, en cambio, se ha acordado la conveniencia de incluir una disposición que habilite al Consejo Europeo a decidir por unanimidad la extensión a la PESC de la regla de la mayoría cualificada. Se trataría de una posibilidad de aplazar al futuro un acuerdo que hoy no es posible lograr.

Por último, el Informe Final incluye una serie de interesantes propuestas relativas a la reforma de la financiación de la PESC, en el sentido de dotarle de recursos suficientes para poder responder a las necesidades sobrevenidas del entorno internacional. De la misma manera, se recomienda que se confiera al Representante Exterior Europeo, o al Alto Representante en su defecto, una cierta autonomía en su aplicación para que sea posible financiar operaciones con una cierta urgencia.

¿Tiene límites Europa?

La Convención se ha planteado también reflexionar sobre los límites de Europa, cuestión que alcanza la máxima actualidad con la polémica sobre el inicio de las negociaciones de adhesión con Turquía. Sin embargo, echamos en falta que este Grupo de Trabajo no haya entrado en la consideración de la especificidad de los límites de Europa y de la conveniencia de establecer marcos privilegiados de relación con distintos países o grupos de países con los que nos unen especiales lazos.

Europa tiene límites pero no definibles desde el punto de vista de la geografía física, sino de los derivados de la geografía humana, esto es, el límite de Europa son los valores y una visión común del mundo. Sólo podrán convertirse en miembros de la Unión Europea aquellos Estados que cumplan los requisitos de democracia y derechos humanos consagrados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Siguiendo la misma lógica, de alguna manera se debería haber reflexionado sobre la conveniencia de dejar la puerta abierta a la constitución de espacios políticos amplios de cooperación con Estados o grupos de Estados no europeos que comparten con la Unión los mismos valores, intereses similares, una visión común del mundo, e incluso, un cierto modelo social. Estados que por su situación geográfica no pueden ser miembros de la Unión pero con quienes nos unen vínculos más estrechos que con otros Estados más cercanos. Me refiero, en concreto, a la propuesta del Parlamento Europeo de constituir un espacio euro-latinoamericano, que, en su caso, también podría resultar de aplicación al área euro-mediterránea⁵¹.

Conclusión

Lo más relevante de los trabajos del Grupo de Trabajo es que se ha abierto, por vez primera, un debate en profundidad sobre la política exterior europea, debate mucho más ambicioso que el de hace diez años, cuando se creó la Política Exterior Común, e impensable antes de esa fecha. Los resultados de esta tarea son, en general, más técnicos que políticos, no llegando a recoger el Informe Final toda la riqueza de los

⁵¹ PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre una Asociación global y una estrategia común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina (Informe Salafranca)*, 15 de noviembre de 2001, en: <http://www.europarl.eu.int>.

debates.

El Informe Final del Grupo de Trabajo, si bien incluye propuestas novedosas en algunos aspectos, en materia de competencias y procedimientos de la Política Exterior Común éstas no resultan tan ambiciosas, quedando cercanas al statu quo. Se recogen escasos avances en relación a la comunitarización solicitada tanto por el Parlamento Europeo como por la Comisión, lo que no tiene nada de extraño dado que es una de las materias más sensibles y queridas de los Estados, donde los ánimos se encuentran más polarizados.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que los resultados ofrecidos por el Grupo de Trabajo no zanján la cuestión de la reforma de la política exterior, ya que ésta es una cuestión que no puede ser desligada de la arquitectura institucional y los modos y procedimientos de funcionamiento de las instituciones. En todo caso, hay que tener presente que estos resultados son sólo el punto de partida para la redacción jurídica, luego habrá de esperarse al texto final. No obstante, hay que tener presente que algunas de las reformas de segundo orden pueden revelarse como muy interesantes al permitir que el conjunto de la política sea más coherente y eficaz y a largo plazo pueden redundar en una mayor presencia europea en el mundo. No sería la primera vez que reformas aparentemente insignificantes tienen un efecto relanzador.

Por último, puede considerarse en qué medida avanzan los debates políticos de modelo planteados como consecuencia del trabajo llevado a cabo por el Grupo “Acción Exterior”. El debate federal-intergubernamental en política exterior sigue inclinándose del lado de lo intergubernamental, al proponerse el mantenimiento en el ámbito PESC de los actuales procedimientos de predominio del Consejo y la unanimidad como norma general en la toma de decisiones. Entre ‘acción exterior’ y ‘política exterior’ parece que se impone la primera denominación. Sin embargo, su unidad y coherencia aparecen reforzadas por regularse en un mismo título todos los componentes e instrumentos de la política exterior de la Unión.

En cuanto al debate de la fundamentación de la política exterior –si basada en el interés general o en la responsabilidad- se han dado grandes pasos hacia la plasmación de esta nueva sensibilidad en los principios y objetivos de la acción exterior, si se comparan con la redacción actual del Tratado de la Unión Europea. Si bien es cierto que no se establece explícitamente la responsabilidad de la Unión en la gestión de la globalización, esos principios y objetivos le imponen muy estrictamente una serie de imperativos éticos que han de guiar su actuación exterior, que responden sin duda a la doctrina de la responsabilidad.

En el debate sobre el futuro de la Unión en la escena internacional como potencia civil o potencia militar, a mi entender, sigue la línea actual de potencia civil de la globalización. En este sentido, si bien la Política Europea de Seguridad y Defensa recibe un importante impulso, hasta el punto de incluir una cláusula de solidaridad entre Estados miembro, se hace de forma que la Unión no pierde su carácter de potencia civil, sino que por el contrario pone todos sus instrumentos, en ellos los militares, para combatir las nuevas amenazas.

El Grupo se ha posicionado claramente a favor de crear una diplomacia común europea y abandonar las fórmulas clásicas de representación intergubernamental, en lo que, en este aspecto, hay importantes pasos hacia un modelo federal. Por el contrario, en materia de política exterior el Grupo de Trabajo no ha alcanzado el acuerdo sobre la necesidad de avanzar hacia fórmulas de flexibilidad que permitan varias velocidades. Por último, las innovaciones en materia institucional que propone el Grupo de Trabajo permiten hablar de una mayor politización de las instancias comunitarias en la definición y gestión de la política exterior común.

Francisco Aldecoa Luzarraga
Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.
Cátedra Jean Monnet